The Proposed Spending Control Act

Background Information
Draft Legislation
Explanatory Notes

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

July 1991

91-05981/

INTRODUCTION

In the February 1991 budget, the Minister of Finance announced that the government would introduce legislation to limit the level of program spending over the next five years, 1991-92 to 1995-96, to the levels set out in the budget. Legislated limits on total program spending will alter the fiscal operations of the government. The draft Spending Control Act represents a structural change in the way in which the government establishes its spending priorities and in the manner in which federal government spending is to be controlled and managed over the next five years. However, in designing the legislation, it is important to ensure that the controls put in place do not unduly impinge upon the efficiency or effectiveness of government operations. It is also important to protect the government's ability within the overall restraint of spending limits to provide assistance to those most in need.

BACKGROUND

The government has made significant progress in controlling program spending over the last six years. In the 15 years before 1984-85, program spending had been increasing at an annual average rate of 13.8 per cent, or nearly 6 per cent in real terms. Since then, the growth in program spending has been held to an average of 3.7 per cent a year, well below the rate of inflation of 4.4 per cent and about half the rate of growth in the economy.

Table 1

Contributions to changes in the federal government deficit

	Average: 1969-70 to 1973-74	1984-85	Change	Relative contribution
	(per cent of GDP)			(per cent)
Budgetary revenues	17.3	16.0	-1.3	17
Program spending	16.5	19.6	+3.1	43
Public debt charges	2.1	5.0	+2.9	40
Budgetary deficit	-1.3	-8.7	-7.5	100

From an average deficit of under 1½ per cent of GDP over the five years prior to 1974-75, the deficit rose to 8.7 per cent of GDP by 1984-85 – a near seven-fold increase. Most of the increase in the federal deficit as a ratio of GDP over this period was generated by rapid increases in program spending and public debt charges. A decline in the ratio of budgetary revenues to GDP played a much smaller role.[1]

As the data in Table 1 clearly indicate, program spending as a percentage of GDP rose over 3 percentage points from the 1969-70 to 1973-74 average to the 1984-85 level of 19.6 per cent, accounting for 43 per cent of the increase in the deficit. Over the same period, rising debt levels and higher nominal interest rates resulted in much higher public debt service costs. Taken together, higher budgetary expenditures (the sum of program spending and debt service costs) accounted for 83 per cent of the rise in the deficit by 1984-85, with the decline in revenues as a proportion of GDP contributing less than 20 per cent to the rise in the deficit. In other words, almost all of the deterioration in the deficit was due to higher expenditures, with rapidly growing program spending outstripping the revenue yield, thereby causing a debt buildup and consequently higher interest payments.

Since 1984-85 there has been a strong response to the rapid growth in program spending of previous years and the impact this had on the deficit, debt and public debt charges. The deficit as a proportion of GDP declined to 4.5 per cent by 1990-91, just over half of the level of the 1984-85 deficit as a percentage of GDP. Program spending, which as a ratio of GDP was reduced from 19.6 per cent in 1984-85 to 16.0 per cent in 1990-91, accounts for 86 per cent of this improvement in the budgetary deficit as a ratio of GDP over the six years. However, because of the compounding interest on the debt buildup prior to 1984-85, public debt charges rose significantly relative to GDP and effectively counteracted a portion of the deficit improvement that flowed from the reduced program spending ratio. The revenue yield (the ratio of revenues to GDP) increased to just over its pre-1974-75 average, and this contributed a further 43 per cent of the deficit improvement.

The reduction in program spending as a ratio to GDP has been achieved through the elimination of a wide array of federal programs, including all of the business subsidy programs under the National Energy Program. The rate of growth of federal transfers to provinces has been reduced, while Old Age Security and Family Allowance payments to high-income Canadians are being fully repaid through the income tax system. Sweeping structural changes have been implemented to the Unemployment Insurance Program. Twenty Crown corporations have been privatized and several others have been dissolved. Other Crown corporations, such as VIA Rail and the Canada Post Corporation, have been put on a more

[1] And in fact, much of the impact on the deficit of the fall in the revenue ratio is attributable to a change in the structure of revenues and expenditures introduced in 1977-78. In that year, additional personal income tax points were transferred to the provinces and cash transfers (federal expenditures) to the provinces under Established Programs Financing were correspondingly reduced. This had the impact of lowering revenues and lowering expenditures by about 0.6 per cent of GDP without affecting the deficit. If the contributions to the deficit increase shown in Table 1 are adjusted for this structural change to put the figures pre-and post-1977-78 on a comparable basis, then the relative contributions change from 17, 43 and 40 per cent respectively for revenues, program spending and public debt charges, to 9, 51 and 40 per cent.

Table 2
Contributions to changes in the federal government deficit

	Average: 1969-70 to 1973-74	1984-85	1990-91	Change since 1984-85	Relative contribution[1]
Budgetary revenues	17.3	16.0	17.8	+1.8	43
Program spending	16.5	19.6	16.0	-3.6	86
Public debt charges	2.1	5.0	6.3	+1.3	-31
Budgetary deficit	-1.3	-8.7	-4.5	+4.2	100

[1] Does not add to 100 due to rounding

self-sustaining basis. These actions affecting Crown corporations have resulted in 82,000 employees being removed from the federal payroll. In addition, the number of authorized person-years in the rest of the federal public service has been reduced by over 10,000 since 1984-85. Most direct subsidies to business are now in the form of repayable contributions, rather than outright grants. The growth of defence spending and foreign aid has been reduced. The cost of government operations has been cut substantially in real terms.

In the February 1990 budget, the government implemented the Expenditure Control Plan, a comprehensive two-year approach to expenditure control and reduction. The Plan exempted certain programs from restraint – major social transfers to persons and certain major federal transfers to equalization-receiving provinces. It limited the annual rate of growth in a number of key areas to 5 per cent a year and, for the remaining 40 per cent of program spending, reduced the level in both 1990-91 and 1991-92 to below that in 1989-90.

As a result of the measures introduced since 1984-85, the level of program spending as a proportion of the economy has declined from 19.6 per cent in 1984-85 to 16.0 per cent in 1990-91. Such a level of program spending as a proportion of the economy was last witnessed in 1970-71.

However the progress in reducing the deficit has been hampered by the large stock of debt that was inherited in 1984-85 and the effect of compounding interest on this debt. Since 1984-85, the operating balance – the difference between budgetary revenues and program spending – has been transformed from a deficit of $16.1 billion to a surplus of $12.5 billion in 1990-91 and, cumulatively over this period, contributed a $14.1 billion reduction in public debt. Despite this, the stock of debt has continued to increase, from $206.5 billion in 1984-85 to $388.5 billion by

1990-91. More than all of this increase of $182.0 billion is attributable to the impact of compounding interest on the 1984-85 stock of debt. With such a large stock of debt the fiscal situation is extremely vulnerable to changes in interest rates.

As a result, when interest rates did not fall as quickly as assumed in the February 1990 budget, further spending cuts were required in the February 1991 budget in order to put the deficit on a downward track and to arrest the build-up of public debt. In the February 1991 budget, the government announced the extension of the Expenditure Control Plan, first introduced in the February 1990 budget. The main features of the Plan, as extended over the period covered by the 1991 budget (1991-92 to 1995-96), are:

1. The Plan is now a comprehensive medium-term approach to expenditure control;

2. The Plan continues to exempt a limited number of programs – major social transfers (elderly benefits, family allowances, veterans' pensions and allowances, transfers under Indian and Inuit programs, unemployment insurance benefits) and certain major transfers to provinces (Equalization and Canada Assistance Plan transfers to equalization-receiving provinces);

3. The Plan continues through 1994-95 the ceiling of 5 per cent per annum growth on Canada Assistance Plan transfers to non-equalization-receiving provinces;

4. Spending on science and technology and foreign aid is being held to a growth rate of 3 per cent per annum beginning in 1992-93;

5. The per capita freeze on Established Programs Financing transfers is to be extended to 1994-95 and thereafter will be constrained to the rate of growth in GNP less 3 percentage points;

6. The President of the Treasury Board has announced that for fiscal year 1991-92, or the first year following expiry of a collective agreement, there will be no wage increases for federal employees and that wage increases will be limited to 3 per cent in the following year. In addition, the government remains committed to a ceiling of 3 per cent in the third year. Operating and capital budgets will be frozen for one year, and the number of executives will be reduced by 10 per cent; and,

7. Grants and contributions to Crown corporations and special interest groups will be reduced.

OVERVIEW OF THE DRAFT LEGISLATION TO LIMIT PROGRAM SPENDING

Over the past six years, the government has demonstrated that it can control the growth in program spending, while ensuring that assistance is provided to those who need it the most. The Expenditure Control Plan ensures that most components of program spending will remain strictly controlled.

To complement the Expenditure Control Plan, the government is proposing to legislate ceilings on program spending for the next five years. Legislated spending limits would in effect ensure that cumulative program spending over the 1991-92 to 1995-96 period could not, except in a very limited set of prescribed circumstances, exceed the program spending projections in the budget. If spending on a program rises above the projection – for economic or policy reasons – and results in the spending limits on total program spending being exceeded over the five-year period covered by the legislation, reductions would have to be found in other programs. The legislation would not allow increased borrowing or increased taxes to fund higher-than-projected program spending.

The program spending projections set out in the February 1991 budget establish the maximum authority for program spending;

- in the case of 1991-92, $115.8 billion;
- in the case of 1992-93, $119.7 billion;
- in the case of 1993-94, $122.8 billion;
- in the case of 1994-95, $126.5 billion; and,
- in the case of 1995-96, $130.6 billion.
- five-year total $615.3 billion

In order to be manageable from an operational point of view, the legislated spending limits would provide some flexibility for reallocation of spending between years. However, the cumulative spending limits over the five-year period could not be exceeded.

To ensure accountability, the Minister of Finance, in both the Public Accounts and the budget applicable for each year that the spending limits are in effect, will reconcile the final outcome for the year to the spending limit set out for that year. As well, each budget over the period to which the spending limits apply must reconcile the spending projections contained in the budget for the current and future years of the spending control period to the spending limits set out in the legislation. In the event that the spending limit is exceeded on the basis of either actual or projected fiscal data, for any reason other than those explicitly specified in the Act for the limited set of prescribed circumstances, any cumulated under-spending from previous years of the spending control period could be applied, at the discretion of the Minister of Finance. If the spending excess is greater than the applied cumulated under-spending, and therefore, the five-year projected spending total exceeds the five-year projected spending limit, the Minister of Finance would have to announce before or on tabling the budget how this excess would be recouped over the remaining years of the proposed spending control legislation through spending reductions. Any budget that did not comply with the legislation could only be enacted by specifically amending the legislation.

The proposed Spending Control Act complements another fiscal structural change recently announced by the government – the Debt Servicing and Reduction Account. All Goods and Services Tax revenues net of applicable rebates and refunds, net proceeds from privatizations, and contributions by Canadians for deficit reduction will go into this special account. The funds in this account will first be used to pay the interest on the debt and over time pay down the debt. These funds can not be used to fund new program spending. The proposed Spending Control Act, with its controls over program spending, will ensure that these revenues will not be used to fund new programs or over-spending on existing programs.

Given the current tax system, the budget forecast of a recovery to a period of sustained economic growth, and the limits on program spending, the government has put in place the fiscal structure which will result in a reduction in the level of marketable debt held by 1994-95.

The proposed legislation will result in a significant structural change in the way in which the federal government approaches expenditure management and establishes its priorities. The proposed Spending Control Act, by setting limits on spending authority, will require choices among spending priorities given the absolute limits on spending. The proposed legislation will require that reallocations, within the spending authority limits set out in the February 1991 budget, be undertaken by the government in order to ensure that the spending authority limits are not exceeded. This will require trade-offs among the various spending pressures facing the government, regardless of the source of the pressure. It will also require the government to continue to clearly set priorities of where Canadian tax dollars should go. The government is confident that it can meet the challenge inherent in the proposed legislation, not only because of its track record in controlling program spending, but also because of the structure of spending that it has put in place.

In designing the draft legislation to determine what factors affecting program spending should be accommodated within the legislated spending authority, the government has carefully balanced the tradeoff between simplicity and credibility on the one hand (which argues for a high degree of inclusion) and operational flexibility on the other hand (which would suggest a certain number of exclusions).

In evaluating how the legislated spending limits would operate, it is important to review the major factors affecting program spending. Program spending can deviate from projected levels for a number of reasons:

Changes in economic conditions

Several components of program spending are highly sensitive to changes in economic conditions. Unemployment insurance benefit payments are linked to changes in the number of unemployed. Elderly benefits are adjusted quarterly to reflect changes in inflation as measured by the consumer price index. Equalization transfers are largely based on changes in tax bases. As a result, program spending will rise or fall if economic conditions turn out to be different than forecast.

Increased workload/operating costs

Program spending can also be affected by changes in administrative costs. The prices that the government must pay for certain services (telephone rates, hydro) could be higher than forecast. In addition, the costs of administering certain programs can change due to the need for more overtime, higher take-up of the services, or under estimation of original program costs.

New policy initiatives/enrichments

The introduction of new programs or changes to existing programs could also result in higher overall program spending. In some cases, the deficit may not be adversely affected, as the new initiative may directly result in increased revenues, which may more than offset the impact on program spending.

Emergencies

From time to time, there are increased costs resulting from developments outside the control of the government. These include natural disasters (earthquakes, tornados), wars, etc., which could result in significant one-time or ongoing costs, not anticipated at the time the budget was established.

Valuation of assets upon disposal

The valuation of assets could change from the time they were first acquired by the government. If the valuation is less than the amount received by the government upon sale of that asset, the net proceeds are classified as part of budgetary revenue. However, if the valuation is greater than the amount received by the government, the "loss" is charged against program spending, thereby increasing program spending.

Events occurring prior to the spending control fiscal framework period (i.e. prior to 1991-92)

Data revisions relating to years prior to the projected fiscal framework could result in higher-than-expected entitlements in those years. As a result, the government would be required to make payments in the current year to compensate for such underpayments in the past. In addition, the courts could require payments relating to events occurring prior to 1991-92 or resulting from programs which were terminated prior to 1991-92.

In examining the factors that affect program spending, as well as the various structural changes that the government had put in place since 1984, it was felt that the number of exemptions to the spending limits should be kept to a minimum. As a result, the government is proposing that only a limited set of contingencies be exempted from the spending limits. These are:

- **Emergencies**: Expenditures would be permitted to exceed the spending authority limit because of a disaster or a major external shock. The draft legislation proposes that spending related to emergencies, as declared by Governor in Council, be exempt from the spending authority limits. Expenditures related to emergencies are ad hoc and cannot be forecast with any certainty.

- **Valuation of assets upon disposal**: The government has introduced legislation to establish the Debt Servicing and Reduction Account. All revenues from the Goods and Service Tax, net of applicable rebates and credits, contributions from Canadians for deficit reduction and net proceeds from privatization would be credited to this Account. This would ensure that such funds go directly to reducing the deficit and cannot be reallocated to finance new program spending. However, while net proceeds from privatization would go into the Debt Servicing and Reduction Account, any losses incurred would not be debited against this Account, but would be recorded as part of program spending. The draft Spending Control legislation exempts net losses in the valuation of assets upon disposal from the spending authority limits.

- **Self-financing programs**: There are a number of programs which are largely financed through the levying of premiums or fees. These include, among others, the Unemployment Insurance Account, the Gross Revenue Insurance Plan, and the Crop Re-insurance Fund. Consistent with the government's accounting principles, the expenditures under these programs are included as part of program spending, while the premiums or fees are included in budgetary revenues. The programs are audited on an annual basis and contain specific provisions to ensure that premiums will be adjusted to bring about a balance between revenues and spending over time.

  The government proposes that the impact of higher/lower spending on the self-financing programs be excluded from the spending authority limits. The rationale for excluding adjustments related to self-financing programs is that these programs already contain mechanisms which offset the deficit impact of higher/lower-than-anticipated spending. For example, Section 48 of the Unemployment Insurance Act requires that the Employment and Immigration Commission set each year the employee and employer rates of premium in such a manner that they are sufficient to cover the employee/employer cost and to provide for the reduction or elimination of any cumulative surplus or deficit position expected by the end of the year. As a result, the impact of the unemployment insurance program on the deficit is neutral over time, although on a yearly basis, the deficit can be adversely or positively affected. Any over expenditure resulting from self-financing programs will not be considered as a violation of the spending authority limits. Conversely, the spending authority limits will also be adjusted to eliminate the impact of any under spending on self-financing programs. In this way, under spending on self-financing programs cannot be used as an offset for over-spending on other programs.

- **Good management initiatives**: The government believes that the proposed Spending Control Act should not discriminate against good management initiatives which improve efficiencies and result in a reduction in the deficit. An example of such an initiative could be the enhancement of a service provided by the government that facilitates recovery of a greater portion of the overall cost of the service.

For a number of programs, the government levies specific charges, such that some or all of the costs of the program are recovered from the users of the program. Cost recovery revenues consist primarily of fees from the sale of licences, services, and permits. Those revenues which recover all or most of the cost of the program are netted against the spending which gave rise to the revenues and therefore lower overall program spending. However, when the cost recovery is less complete the funds are recorded as non-tax revenues, are hence classified as part of budgetary revenues and therefore do not reduce the level of spending.

Since 1984, the government has significantly increased its cost recovery initiatives and has recently introduced incentives for departments to more actively pursue cost recovery opportunities. Currently, incremental funding is being provided to departments where it can be proved that such funding will increase overall revenues.

The proposed legislation exempts from the spending limits any incremental spending associated with good management initiatives which will directly result in a net reduction in the deficit. Such initiatives must be assessed and approved by the Treasury Board to ensure that the criteria set out in the proposed spending limits legislation are satisfied.

- **Events occurring prior to 1991-92**: The proposed Spending Control Act sets out spending limits for the five-year period 1991-92 to 1995-96. However, events occurring prior to 1991-92 could result in higher unanticipated spending over the 1991-92 to 1995-96 period. For example, the formula-funded nature of some programs results in payments for a particular year not being finalized until some time after the fact. Under both the Established Programs Financing and equalization programs, data revisions are incorporated up to three years after the year in question. In addition, court decisions, relating to programs in effect prior to 1991-92, could also result in higher-than-expected spending over the 1991-92 to 1995-96 period.

  The draft legislation proposes that higher spending over the 1991-92 to 1995-96 period resulting from events occurring prior to 1991-92 be excluded from the spending limits legislation. Such adjustments are ad hoc and can not be forecast in advance.

The proposed legislation, therefore, allows a limited number of exemptions, which could result in adjustments to the spending authority limits. However, if the impact of these exemptions results in the government's other fiscal objectives not being met – zero financial requirements in 1994-95 and reductions in the debt-to-GDP ratio – reductions in program spending may still be required.

COMPARISON WITH LEGISLATION IN THE UNITED STATES

The United States has had some form of control on its deficit or spending since 1985. In that year, the United States introduced the Balanced Budget and Emergency Deficit Act of 1985 (commonly known as the Gramm-Rudman-Hollings Act or

G-R-H). The G-R-H attempted to restrict the growth of deficits by setting mandatory deficit targets. In addition, it established a procedure for resolving any impasse between Congress and the President in the event that the target was not met in setting the budget for that year. The G-R-H legislation was not an effective means of controlling the U.S. deficit, mainly because of major loopholes and changes that were made to the original provisions. Over the five years that the G-R-H was in effect, the actual deficit outcome exceeded the deficit target as specified under the legislation, in all but one year.

In October 1990, Congress passed the Budget Enforcement Act, which extended and substantially revised the G-R-H. The Budget Enforcement Act shifts emphasis from deficit targets to controls over spending. The main features of the Budget Enforcement Act are:

- permits full adjustment for the impact of economic developments on entitlement or "statutory" programs;
- places dollar limits, for the period 1991-93, on all other components of discretionary spending (excluding interest on the public debt), with caps on each of three categories (defence, international, domestic), but allows adjustments to these components for changes in inflation; and,
- requires offsets for new policy initiatives, for both entitlement and discretionary programs, either through reduced spending and/or increased taxes.
- requires offsets to any reductions in taxation so that there is no net deterioration in the deficit.

The proposed Spending Control Act has fewer exemptions than the Budget Enforcement Act and should put program spending under tighter control. In this regard, the proposed Spending Control Act in Canada differs from the U.S. Budget Enforcement Act in a number of important ways:

- **Economic developments**: The Spending Control Act requires that, with the exception of self-financing programs, higher-than-expected spending associated with changed economic conditions, including higher inflation, be offset if changes in the economic conditions result in the spending limits being exceeded. Under the Budget Enforcement Act, the spending limits for discretionary spending are adjusted on an ongoing basis for changes in inflation. For entitlement programs, all increases in spending due to changes in economic conditions are exempt.

- **New policy initiatives**: Under the proposed Spending Control Act, all new policy initiatives, with the exception of those related to self-financing programs, must be funded within the spending limits – taxes cannot be increased to fund new spending initiatives. Under the U.S. Budget Enforcement Act, new spending initiatives can be financed through higher taxes, provided the deficit is not adversely affected. Similarly, any tax reductions must have an offset to their deficit impact whereas the Spending Control Act has no such provision.

CONCLUSION

The government has demonstrated since 1984-85 that it can control its program spending. The structure of spending in place today differs substantially from that in place in 1984-85, such that program spending control has been the main factor contributing to the decline in the deficit over the last six years. The proposed Spending Control Act builds upon the progress made to date and complements the Expenditure Control Plan, first introduced in the February 1990 Budget and extended in the February 1991 Budget.

Although the proposed Spending Control Act is not revolutionary, but rather evolutionary, it does present a new challenge to the government and to Canadians. Choices about spending priorities will have to be made in order to adhere to the spending authority limits set out in this Act.

It is important that Canadians understand fully the implications of this legislation. The government, therefore, requests that the Standing Committee on Finance examine the proposed Spending Control Act and consult with Canadians. The government will respond to the Committee's recommendations and present final legislation to Parliament in the fall.

Spending Control Act

1. In this Act

"controlled fiscal year" *«exercice déterminé»*

"controlled fiscal year" means a fiscal year that is mentioned in the definition "spending limit"

"emergency" *«état d'urgence»*

"emergency" means an emergency

(a) that is caused by drought, earthquake, fire, flood, storm, act of intimidation or coercion, threat to the security of Canada, real or imminent use of force or violence, war, armed conflict, accident or other occurrence,

(b) that is so severe, or the effects of which on life, property, the economy of Canada or a region thereof or the environment are so severe, as to constitute a matter of serious national concern, and

(c) that is declared by order of the Governor in Council to be an emergency for the purposes of this Act;

"expenditure" *«dépense»*

"expenditure" in a fiscal year means any charge in respect of a budgetary expenditure that is reported in the Public Accounts for that year and that affects the deficit or surplus of the government for that year;

"fiscal year" *«exercice»*

"fiscal year" means a fiscal year of the government;

"government" *«fédéral»*

"government" means the Government of Canada;

"program spending" *«dépenses des programmes»*

"program spending" of the government for a fiscal year means all expenditures in that year other than costs associated with servicing of debts incurred by the government under the authority of a borrowing authority Act;

"self-financing program" *«programme autofinancé»*

"self-financing program" means a program of the government the expenditures for which are charged to an account, fund, plan or program set out in the Schedule.

"spending limit" *«plafond des dépenses»*

"spending limit" for a fiscal year means

(a) in the case of the 1991-92 fiscal year, $115,800,000,000,

(b) in the case of the 1992-93 fiscal year, $119,650,000,000 minus any amounts allocated to that fiscal year under subsection 4(4),

(c) in the case of the 1993-94 fiscal year, $122,800,000,000 minus any amounts allocated to that fiscal year under subsection 2(3) or 4(4),

(d) in the case of the 1994-95 fiscal year, $126,450,000,000 minus any amounts allocated to that fiscal year under subsection 2(3) or 4(4), and

(e) in the case of the 1995-96 fiscal year, $130,600,000,000 minus any amounts allocated to that fiscal year under subsection 2(3) or 4(4).

2. (1) Subject to subsections (2) to (4), the Minister of Finance shall not present a budget for a controlled fiscal year that proposes program spending for any controlled fiscal year in excess of the spending limit for the year.

(2) For the purposes of subsection (1), the program spending for a controlled fiscal year proposed in the budget for the year shall be deemed not to include

(a) any appropriation increase for a specific program for the year that is justified as determined under section 3 and identified in the budget;

(b) any appropriation increase for a specific program for the year that results from a revision of data provided for a period ending or in respect of a date before April 1, 1991 and that is identified in the budget; and

(c) any amount that is proposed to be expended in the year in satisfaction or settlement of a judgment in respect of a claim arising from a program that was carried on before April 1, 1991 and that is identified in the budget.

(3) The Minister of Finance may, in a budget for a controlled fiscal year, propose program spending for that year that exceeds the spending limit for that year if, in the budget, the Minister allocates the excess to the succeeding fiscal years in such proportions as the Minister shall determine and announce in the budget and, in that event, the spending limit for each succeeding controlled fiscal year shall be reduced by the portion of the excess so allocated to that succeeding year.

(4) The Minister of Finance may present a budget for a controlled fiscal year that proposes program spending for any particular controlled fiscal year that exceeds the spending limit for the particular year if, at the same time, the Minister announces proposed amendments to this Act to increase that spending limit, and in that case the proposed program spending for the particular year may exceed the spending limit for the particular year if it does not exceed the spending limit for the particular year as it would be if the proposed amendments were in effect.

3. (1) For the purposes of this Act, an appropriation increase for a specific program for a fiscal year is the amount, if any, by which

(a) the total of all forecast expenditures for the program for that year as forecast in the budget for that year,

exceeds

(b) the total of all forecast expenditures for the program for the 1991-92 fiscal year as forecast in the budget for the 1991-92 fiscal year.

(2) For the purpose of this section, a forecast revenue increase from a specific program for a fiscal year is the amount, if any, by which

(a) the total of all forecast revenues of the government arising from the carrying on of the program in that year as forecast in the budget for that year,

exceeds

(b) the total of all forecast revenues of the government arising from the carrying on of the program in the 1991-92 fiscal year as forecast in the budget for the 1991-92 fiscal year.

(3) For the purposes of this Act, an appropriation increase for a specific program for a fiscal year is associated with a forecast revenue increase from the program for the year if it can reasonably be expected that the revenue increase will not occur if that appropriation increase were not authorized.

(4) For the purposes of this Act, an appropriation increase for a specific program for a fiscal year is justified if the Treasury Board is satisfied that the appropriation increase is associated with a forecast revenue increase from the program for the year and the forecast revenue increase exceeds the appropriation increase.

4. (1) For the purposes of this Act, the spending excess for a controlled fiscal year is the greater of nil and the amount determined by the formula

$$(A - B) - (C - D + E)$$

where

A is the program spending for the year;

B is the total of

(a) all expenditures in the year incurred as a direct result of an emergency,

(b) all over-expenditures for self-financing programs for the year,

(c) all over-expenditures for specific programs for the year that are justified as determined under section 7,

(d) all over-expenditures for specific programs for the year that result from the revision of data provided for a period ending or in respect of a date before April 1, 1991,

(e) all amounts that were expended in the year in satisfaction or settlement of judgments in respect of claims arising from programs that were carried on before April 1, 1991,

(f) all amounts each of which is the amount, if any, by which

(i) the value of shares in the capital stock of a Crown corporation, or of a corporation that was previously a Crown corporation or that is a successor to a Crown corporation, that were sold in the year, as shown in the accounts of Canada immediately before the time of the sale,

exceeds

(ii) the amount, if any, received in the controlled fiscal year by the government as consideration for the sale of the shares, and

(g) all amounts each of which is the amount, if any, by which

(i) the value of the shares of, or the interest of the government in, a particular Crown corporation, or a particular corporation that was previously a Crown corporation or a successor to a Crown corporation, that has been wound up, as shown in the accounts of Canada as of the end of the last fiscal year before the commencement of the winding up,

exceeds

(ii) the amount, if any, received in the controlled fiscal year by the government on the winding up of the particular Crown corporation or the particular corporation;

C is the spending limit for the year;

D is the total of all under expenditures for self-financing programs for the year; and

E is the total of previously unused spending limits in respect of the year as determined under section 8 or such part thereof as the Minister of Finance shall determine.

(2) For the purposes of subsection (1), the program spending for a controlled fiscal year shall be deemed not to include

(a) any amount expended in respect of an appropriation increase for a specific program for the year that is justified as determined under section 3 and was identified in the budget for the year; and

(b) any amount expended in respect of an appropriation increase for a specific program for the year that resulted from a revision of data provided for a period ending or in respect of a date before April 1, 1991 and that was identified in the budget for the year.

(3) The Public Accounts for each controlled fiscal year shall contain a statement by the Minister of Finance respecting compliance with this Act in that year and, where there is a spending excess for the year, the statement shall set out the amount of the excess.

(4) Where the statement made under subsection (3) in the Public Accounts for a controlled fiscal year indicates that there is a spending excess for the year, the Minister of Finance shall, not later than the time of presentation of the next budget, allocate the excess to the succeeding controlled fiscal years in such proportions as the Minister shall determine, and the spending limit of each succeeding controlled fiscal year shall be reduced by the portion of the excess so allocated to that year.

(5) The statement under subsection (3) in the Public Accounts for a controlled fiscal year shall identify all amounts that are included in the total used for B and the amount used for E in the formula in subsection (1) for the year.

5. (1) For the purposes of this Act, an over-expenditure for a self-financing program for a fiscal year is the amount, if any by which

(a) the total of all expenditures for the program in that year

exceeds

(b) the total of the forecast expenditures for the program in the budget for that year.

(2) Where it has been determined that there is an over-expenditure for a self-financing program for a controlled fiscal year, the Minister responsible for the administration of the program or the Minister of Finance shall, in the next following fiscal year but not later than the presentation of the next budget, table in the House of Commons a statement setting out the amount of the over-expenditure and indicating the process provided by law to compensate in succeeding fiscal years for the effect of the over-expenditure on the deficit or surplus of the government for the particular controlled fiscal year.

6. For the purposes of this Act, an under-expenditure for a self-financing program for a fiscal year is the amount, if any, by which

(a) the total of the forecast expenditures for the program as forecast in the budget for that year,

exceeds

(b) the total of all expenditures for the program in that year.

7. (1) For the purposes of this Act, an over-expenditure for a specific program for a fiscal year is the amount, if any, by which

(a) the total of all expenditures for the program in that year;

exceeds

(b) the total of all forecast expenditures for the program for that year as forecast in the budget for that year.

(2) For the purposes of this section, a revenue increase from a specific program for a fiscal year is the amount, if any, by which

(a) the total of all revenues of the government arising from the carrying on of the program in that year,

exceeds

(b) the total of all forecast revenues of the government arising from the carrying on of the program in that year as forecast in the budget for that year.

(3) For the purposes of this Act, an over-expenditure for a specific program for a fiscal year is associated with a revenue increase from the program for the year if it can be reasonably demonstrated that the revenue increase would not have occurred if that over-expenditure had not been made.

(4) For the purposes of this Act, an over-expenditure for a specific program for a fiscal year is justified if the Treasury Board is satisfied that the over-expenditure is associated with a revenue increase from the program for the year and that the revenue increase exceeds the over-expenditure.

8. For the purposes of this Act, the total of previously unused spending limits in respect of a controlled fiscal year is the greater of nil or the amount determined by the formula

$$F - (G - H + I) - J$$

where

F is the total of the spending limits for all previous controlled fiscal years,

G is the total of all program spending for all previous controlled fiscal years,

H is the total of all amounts each of which is an amount used for B in the formula in subsection 4(1) for a previous controlled fiscal year,

I is the total of all amounts each of which is an amount used for D in the formula in subsection 4(1) for a previous controlled fiscal year, and

J is the total of all amounts each of which is an amount used for E in the formula in subsection 4(1) for a previous controlled fiscal year.

9. The Governor in Council may, by order, amend the Schedule

(a) by adding thereto any account, fund, plan or program established under an Act of Parliament the costs in respect of which are recoverable by a process provided by law; or

(b) by deleting therefrom any account, fund, plan or program that has ceased to exist or the costs in respect of which have ceased to be recoverable by a process provided by law.

10. In the event of an inconsistency between a provision of this Act and a provision of any other law, the provision of this Act prevails unless that other law expressly states that it has effect notwithstanding this Act.

Schedule

Self-Financing Programs

1. Unemployment Insurance Account
2. Western Grain Stabilization Account
3. Crop Re-insurance Fund
4. Agriculture Commodities Stabilization Accounts
5. Gross Revenue Insurance Program
6. Fishing Vessel Insurance Plan
7. Nuclear Liability Reinsurance Account
8. Investors' Indemnity Account
9. Land Assurance Fund
10. Health Insurance Supplementary Account
11. Ship-Source Oil Pollution Fund

EXPLANATORY NOTES

1. This section would provide definitions of some words and expressions used in the body of the draft.

2. (1) This would impose limits on the amount of proposed spending that can be forecast in the budgets for fiscal years 1991-92 to 1995-96.

(2) This would exempt certain anticipated expenditures from the limits imposed on budget proposals under subsection (1). These exempt expenditures are increases in expenditures that produce equivalent or greater increases in revenue, expenditures arising because of revision of data respecting old information and expenditures to satisfy or settle judgments arising out of programs that were active before April 1, 1991. The Minister of Finance would be required to identify these amounts in the budget.

(3) This would allow a budget to propose spending in excess of the spending limit if the succeeding years spending limits are reduced to compensate for the excess.

(4) This would allow a budget to propose spending in excess of the spending limit if the Minister of Finance announces proposals to amend the Act to increase the spending limit to cover the proposed excess in spending.

3. This section provides a method of determining appropriation increases and identifying those that are justified as necessary to increase revenues by a greater amount. The justified increases would be excluded from the spending limit under subsection 2(2).

4. (1) This subsection provides a method of determining whether a spending limit for a year has been exceeded.

(2) This would exempt certain amounts from the calculation of the spending excess for a year.

(3) This would require a statement to be included in the Public Accounts for a year as to whether or not there is a spending excess in the year and, if there is, stating the amount of the excess.

(4) This would require the Minister of Finance, where there is a spending excess in a year, to reduce the spending limits for succeeding controlled years to compensate for the excess and to announce the reductions in the next budget after the spending excess has been set out in Public Accounts.

(5) This would require the Minister of Finance to identify in the Public Accounts for a year certain amounts that are used in determining whether or not there is, and the amount of, a spending excess for the year.

5. (1) This would provide a method of determining over-expenditures for self-financing programs. These amounts are used in determining a spending excess under subsection 4(1).

(2) This would require the Minister responsible for a self-financing program or the Minister of Finance to table in the House a statement respecting any over-expenditure in the program for a year and to indicate the process for compensating for the over-expenditure.

6. This would provide a method of determining under-expenditures for self-financing programs. These amounts are used in determining a spending excess under subsection 4(1).

7. This section provides a method of determining over-expenditures for programs and identifying those that are justified as having resulted in a greater increase in revenues. These amounts are used in determining a spending excess under subsection 4(1).

8. This would provide a method of determining the total of previously unused spending limits.

9. This would authorize the Governor-in-Council to vary the list of self-financing programs in the Schedule.

10. This would provide that the provisions of this Act supersede the provisions of other Acts where they are inconsistent.

Loi proposée sur le contrôle des dépenses

Renseignements
Avant-projet de loi
Notes explicatives

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Juillet 1991

INTRODUCTION

Dans le budget de février 1991, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement déposerait une loi limitant aux niveaux fixés dans le budget les dépenses de programmes au cours des cinq prochains exercices, soit de 1991-92 à 1995-96. Les plafonds inscrits dans la loi s'appliquant à l'ensemble des dépenses de programmes modifieront les opérations financières du gouvernement. En effet, l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses apporte des modifications structurelles à la manière dont le gouvernement fixe ses priorités en matière de dépenses ainsi qu'au contrôle et à la gestion des dépenses du gouvernement fédéral au cours des cinq prochaines années. Il convient toutefois, au moment de concevoir la loi, de veiller à ce que les mesures de contrôle envisagées ne nuisent pas indûment à l'efficacité ni à l'efficience des opérations gouvernementales. Il importe par ailleurs que le gouvernement conserve sa capacité de venir en aide aux personnes qui en ont le plus besoin, sans dépasser les plafonds globaux imposés aux dépenses.

CONTEXTE

Au cours des six dernières années, le gouvernement a réalisé des progrès considérables en matière de contrôle des dépenses de programmes. Au cours des 15 années qui ont précédé l'exercice 1984-85, ces dernières augmentaient à un taux annuel moyen de 13.8 pour cent, soit environ 6 pour cent en termes réels. Depuis lors, la croissance des dépenses de programmes a été limitée à 3.7 pour cent par année, ce qui est bien en-deçà du taux d'inflation de 4.4 pour cent et environ la moitié du taux de croissance de l'économie.

D'une moyenne de moins de 1½ pour cent du PIB sur les cinq exercices qui ont précédé 1974-75 – le déficit est monté à 8.7 pour cent du PIB en 1984-85 – soit une hausse de sept fois son volume. La majeure partie de l'augmentation du déficit fédéral en proportion du PIB au cours de la période visée est attribuable à des hausses rapides des dépenses de programmes et des frais de la dette publique. La baisse du ratio des recettes budgétaires au PIB intervient dans une moindre proportion.[1]

Ainsi que l'indique clairement le tableau 1, les dépenses de programmes en pourcentage du PIB se sont élevées de plus de 3 points par rapport à la moyenne de 1969-70 à 1973-74 pour s'établir à 19.6 pour cent en 1984-85, soit 43 pour cent de l'augmentation du déficit. Au cours de cette même période, la progression de la dette et des taux d'intérêt nominaux ont engendré des frais plus élevés de la dette

[1] En fait, une bonne partie de l'effet sur le déficit de la baisse du ratio des recettes est attribuable à un changement dans la structure des recettes et dépenses instauré en 1977-78, alors que des points supplémentaires d'impôt sur le revenu des particuliers ont été transférés aux provinces et les transferts en espèces (dépenses fédérales) en vertu du Financement des programmes établis ont été proportionnellement réduits. Cela a eu pour effet d'abaisser les recettes et de réduire les dépenses d'environ 0.6 pour cent du PIB sans toucher le déficit. Si les contributions à la hausse du déficit illustrées au tableau 1 sont corrigées de manière que les données antérieures et postérieures à 1977-78 soient comparables, ainsi, les contributions relatives des recettes, des dépenses de programmes et des frais de la dette publique passent de 17, 43 et 40 pour cent respectivement à 9, 51 et 40 pour cent.

Tableau 1

Contributions aux variations du déficit fédéral

	Moyenne : 1969-70 à 1973-74	1984-85	Variation	Contribution relative
	(pour cent du PIB)			(pour cent)
Recettes budgétaires	17.3	16.0	-1.3	17
Dépenses de programmes	16.5	19.6	+3.1	43
Frais de la dette publique	2.1	5.0	+2.9	40
Déficit budgétaire	-1.3	-8.7	-7.5	100

publique. Dans leur ensemble, des dépenses budgétaires plus élevées (la somme des dépenses de programmes et des frais de la dette) ont représenté 83 pour cent de la hausse du déficit en 1984-85, la baisse des recettes en proportion du PIB intervenant pour moins de 20 pour cent dans l'augmentation du déficit. En d'autres mots, la presque totalité de la détérioration du déficit est attribuable à des dépenses plus élevées, la croissance rapide des dépenses de programmes dépassant le rendement des recettes, ce qui a ainsi causé l'accumulation de la dette et, en conséquence, des paiements d'intérêt plus élevés.

Depuis 1984-85, le gouvernement a fortement réagi à la hausse rapide des dépenses de programmes des années précédentes et à leur incidence sur le déficit, la dette et les frais de service de celle-ci. Le déficit, en proportion du PIB, a baissé pour s'établir à 4.5 pour cent en 1990-91, soit à légèrement plus de la moitié de son niveau de 1984-85. Les dépenses de programmes, qui sont passées de 19.6 pour cent en proportion du PIB en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1990-91, interviennent pour 86 pour cent dans l'amélioration du déficit budgétaire en proportion du PIB sur la période des six ans. Cependant, en raison de l'intérêt composé sur la dette accumulée avant 1984-85, les frais de la dette publique ont augmenté considérablement par rapport au PIB et ont effectivement négativé une partie de l'amélioration du déficit découlant du ratio à la baisse des dépenses de programmes. Le rendement des recettes (le ratio des recettes au PIB) a augmenté à un niveau à peine plus élevé que sa moyenne antérieure à 1974-75, ce qui a contribué à une nouvelle amélioration du déficit de l'ordre de 43 pour cent.

La croissance des dépenses par rapport au PIB a pu être limitée par l'élimination d'une gamme de programmes fédéraux, dont tous les programmes de subventions aux entreprises en vertu du Programme énergétique national. Le taux de croissance des transferts fédéraux aux provinces a aussi été réduit, les Canadiens à revenus élevés ont été contraints de rembourser complètement les paiements de sécurité de

Tableau 2
Contributions aux variations du déficit fédéral

	Moyenne : 1969-70 à 1973-74	1984-85	1990-91	Variation depuis 1984-85	Contribution relative*
Recettes budgétaires	17.3	16.0	17.8	+1.8	43
Dépenses de programmes	16.5	19.6	16.0	-3.6	86
Frais de la dette	2.1	5.0	6.3	+1.3	-31
Déficit budgétaire	-1.3	-8.7	-4.5	+4.2	100

* Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas équivaloir à 100.

la vieillesse et les allocations familiales par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu et des modifications structurelles d'envergure ont été apportées au programme d'assurance-chômage. Dix-huit sociétés d'État ont été privatisées et plusieurs autres, dissoutes. Les opérations d'autres sociétés d'État, dont VIA Rail et la Société canadienne des postes, sont devenues plus autosuffisantes. Ces mesures relatives aux sociétés d'État ont eu pour résultat la radiation de 82,000 employés de la liste de paye fédérale. De plus, le nombre d'années-personnes autorisées dans le reste de la fonction publique fédérale a été réduit de plus de 10,000 depuis 1984-85. La plupart des subventions directes aux entreprises sont maintenant sous forme de contributions remboursables. Par ailleurs, la croissance des dépenses militaires et de l'aide extérieure a été réduite. En termes réels, le coût des opérations gouvernementales a été considérablement restreint.

Dans le budget de février 1990, le gouvernement a mis en oeuvre le Plan de contrôle des dépenses, un programme global de contrôle et de réduction des dépenses sur deux ans. Un nombre restreint de programmes échappent à son application: les principaux transferts sociaux aux particuliers et certains transferts importants aux provinces bénéficiant de la péréquation. Le plan limite à 5 pour cent par année le taux de croissance d'un certain nombre de secteurs importants et, dans le cas des 40 pour cent des dépenses de programmes qui restent, ramène le niveau de 1990-91 et de 1991-92 à un niveau inférieur à celui de 1989-90.

Grâce aux mesures adoptées depuis 1984-85, le niveau des dépenses de programmes en proportion de l'économie est passé de 19.6 pour cent en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1990-91. Un tel niveau avait été réalisé pour la dernière fois en 1970-71.

Cependant, les progrès accomplis dans la réduction du déficit ont été gênés par l'important fardeau de la dette dont on a hérité en 1984-85 et par l'effet de l'intérêt composé appliqué à cette dette. Depuis 1984-85, l'excédent de fonctionnement – la différence entre les recettes budgétaires et les dépenses de programmes – est passée d'un déficit de 16.1 milliards à un excédent de $12.5 milliards en 1990-91 et a contribué, cumulativement au cours de la période, à réduire la dette publique de $14.1 milliards. Malgré tout, le stock de la dette a continué d'augmenter, passant de $206.5 milliards en 1984-85 à $388.5 milliards en 1990-91. Plus de la totalité de cette hausse de $182.0 milliards est attribuable à l'accumulation de l'intérêt composé sur la dette de 1984-85. Compte tenu de l'ampleur de cette dette, les variations de taux d'intérêt ont une grande influence sur la situation financière.

Les taux d'intérêt n'ayant pas baissé aussi rapidement que prévu dans le budget de février 1990, d'autres compressions des dépenses ont dû être annoncées dans le budget de 1991 pour imprimer au déficit un nouvement à la baisse et mettre un terme à l'accumulation de la dette publique. Le gouvernement a donc annoncé qu'il prorogeait le Plan de contrôle des dépenses lancé dans le budget de février 1990. Les principales caractéristiques du plan qui vise maintenant la période couverte par le budget de 1991 (1991-92 à 1995-96) sont comme suit:

1. le plan est maintenant un programme global à moyen terme de contrôle des dépenses;

2. le plan continue d'exonérer un nombre restreint de programmes — les principaux transferts sociaux (allocations aux personnes âgées, allocations familiales, pensions et allocations des anciens combattants, transferts en vertu des programmes destinés aux Indiens et Inuit, prestations d'assurance-chômage) et certains transferts importants aux provinces (péréquation et Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiant de la péréquation);

3. le plan maintient jusqu'en 1994-95 le plafond de croissance de 5 pour cent par année des transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation;

4. le taux annuel de croissance des dépenses affectées à la science et à la technologie ainsi qu'à l'aide extérieure sera maintenu à 3 pour cent à compter de 1992-93;

5. le gel par habitant des transferts au titre du Financement des programmes établis est prorogé jusqu'en 1994-95 et, par la suite, ces transferts seront limités au taux de croissance du PNB moins trois points;

6. le président du Conseil du Trésor a annoncé qu'au cours de l'exercice 1991-92, ou de la première année suivant l'expiration d'une convention collective, les fonctionnaires fédéraux ne bénéficieront d'aucune hausse salariale et celles-ci seront limitées à 3 pour cent l'année suivante. En outre, le gouvernement

demeure engagé à maintenir un plafond d'augmentation de 3 pour cent la troisième année. Les budgets de fonctionnement et d'immobilisations seront gelés pendant un an, et le nombre des cadres sera réduit de 10 pour cent;

7. les subventions et les contributions aux sociétés d'État et aux groupes d'intérêt seront réduites.

APERÇU DE L'AVANT-PROJET DE LOI LIMITANT LES DÉPENSES DE PROGRAMMES

Au cours des six dernières années, le gouvernement a démontré qu'il pouvait contrôler la croissance des dépenses de programmes tout en assurant de l'aide aux personnes qui en ont le plus besoin. Le Plan de contrôle des dépenses veille à ce qu'un contrôle sévère soit exercé sur la plupart des éléments des dépenses de programmes.

En guise de complément à son Plan de contrôle des dépenses, le gouvernement entend adopter une loi qui impose des plafonds aux dépenses de programmes au cours des cinq prochains exercices. Ainsi, il veillera à ce que, hors certaines circonstances limitées qui sont précisées, les dépenses de programmes cumulatives entre 1991-92 et 1995-96 ne pourront dépasser les projections budgétaires. Si, pour des motifs économiques ou stratégiques, les dépenses d'un programme sont supérieures à celles de la projection et entraînent le dépassement des plafonds fixés pour les dépenses globales de programmes au cours de la période de cinq ans visée par la loi, des réductions devront être effectuées dans d'autres programmes. La loi n'autoriserait pas de hausses des emprunts ni des impôts et taxes pour financer les dépenses de programmes supérieures à celles prévues.

Les projections de dépenses de programmes du budget de février 1991 fixent les autorisations maximales pour les dépenses de programmes:

- pour 1991-92, à $115.8 milliards;
- pour 1992-93, à $119.7 milliards;
- pour 1993-94, à $122.8 milliards;
- pour 1994-95, à $126.5 milliards;
- pour 1995-96, à $130.6 milliards;
- total sur cinq ans, à $615.3 milliards.

Pour faciliter la gestion, du point de vue opérationnel, les plafonds des dépenses inscrits dans la loi assureront une certaine souplesse afin de permettre que les dépenses soient réaffectées d'un exercice à l'autre. Néanmoins, les plafonds cumulatifs de la période de cinq ans ne pourront pas être dépassés.

Pour satisfaire au principe de responsabilité, le ministre des Finances rapprochera, et dans les Comptes publics et dans le budget de chacun des exercices au cours desquels les plafonds s'appliqueront, le résultat final et le plafond fixé pour l'année. Par ailleurs, chaque budget, pendant la période où les plafonds seront en vigueur,

devra rapprocher les prévisions des dépenses qu'il renferme relativement à l'exercice en cours ainsi qu'aux autres exercices de la période, des plafonds inscrits dans la loi. Si, pour quelque raison autre que celles définies dans la loi concernant les circonstances précises, le plafond devait être dépassé eu égard aux données financières actuelles ou projetées, les marges de dépenses non utilisées des années précédentes de la période de contrôle pourraient être affectées, à la discrétion du ministre des Finances. Si l'excédent des dépenses est supérieur aux marges non utilisées des exercices antérieurs, et que, par conséquent, les dépenses quinquennales totales de la projection dépassaient le plafond global prévu pour cette même période, le ministre des Finances serait obligé d'annoncer, avant ou au dépôt du budget, comment cet excédent serait comblé par des réductions de dépenses au cours des exercices visés dans l'avant-projet de loi. Les budgets qui ne se conforment pas à la loi ne pourront être adoptés qu'après une modification expresse de la loi.

L'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses vient compléter une autre modification à la structure financière proposée récemment par le gouvernement, à savoir la création du Compte de service et de réduction de la dette. Les recettes nettes de la taxe sur les produits et services (soit après déduction des remboursements et des ristournes applicables), les recettes nettes des privatisations et les contributions faites par les Canadiens pour la réduction du déficit, seront versées dans ce compte spécial. Les fonds qui s'y accumuleront serviront d'abord et avant tout à payer l'intérêt de la dette et, progressivement, à rembourser la dette même. Ces fonds ne pourront être utilisés pour financer de nouvelles dépenses de programmes. Les mesures de contrôle des dépenses de programmes prévues dans la loi permettront d'éviter que ces recettes soient utilisées pour financer de nouveaux programmes ou pour apporter un financement supplémentaire à des programmes existants.

Compte tenu du régime fiscal actuel, de la prévision budgétaire d'une reprise menant à une période de croissance économique soutenue, et des plafonds des dépenses de programmes, il est permis de dire que le gouvernement a mis en place une structure financière qui permettra de réduire le niveau de la dette négociable d'ici 1994-95.

La loi proposée apportera une modification structurelle considérable à la manière dont le gouvernement fédéral gère les dépenses et fixe ses priorités. En imposant des limites aux autorisations de dépenser, la loi exigera que des choix soient faits entre les priorités en matière de dépenses, compte tenu des limites de dépenses absolues. Elle obligera le gouvernement à procéder à des réaffectations, dans les limites des autorisations de dépenser prescrites par le budget de février 1991, pour veiller à ce que les plafonds des autorisations de dépenser soient respectés. Le gouvernement devra donc faire des compromis entre les diverses tensions relatives aux dépenses auxquelles il fait face, quelle qu'en soit la provenance. Par ailleurs, il devra continuer à fixer des priorités claires quant à l'affectation de l'argent des contribuables canadiens. Le gouvernement est confiant qu'il pourra relever le défi inhérent au projet de loi, non seulement en raison de son bilan antérieur en matière de contrôle des dépenses de programmes, mais grâce à la structure des dépenses qu'il a instaurée.

En élaborant l'avant-projet de loi de manière à déterminer les facteurs touchant les dépenses de programmes dont il faut tenir compte dans le cadre des autorisations de dépenser prévues par la loi, le gouvernement s'est attaché à équilibrer, d'une part, la simplicité et la crédibilité (qui exigent un plus grand nombre d'inclusions) et, d'autre part, la souplesse opérationnelle (qui exige un plus grand nombre d'exclusions).

À l'évaluation du fonctionnement des plafonds de dépenses inscrits dans la loi, il convient d'examiner les principaux facteurs qui influent sur les dépenses de programmes. Les dépenses peuvent dévier des niveaux projetés pour un certain nombre de raisons:

Changements des conditions économiques

Plusieurs éléments des dépenses de programmes sont très sensibles aux changements dans les conditions économiques. En effet, les prestations d'assurance-chômage sont étroitement liées à la fluctuation du nombre de chômeur et les prestations aux personnes âgées sont rajustées tous les trois mois afin de tenir compte du taux d'inflation selon l'indice des prix à la consommation. De plus, les transferts de péréquation sont en grande partie fondés sur les modifications des assiettes fiscales. Ainsi, les dépenses de programmes augmentent ou diminuent si les conditions économiques sont différentes de celles prévues.

Augmentation de la charge de travail/coûts de fonctionnement

Les changements aux coûts administratifs peuvent également influer sur les dépenses de programmes. Le prix que le gouvernement doit payer pour certains services (téléphone, électricité) peut être supérieur à ce qui a été prévu. En outre, les coûts d'administration de certains programmes peuvent changer en raison de la nécessité d'effectuer davantage de travail en heures supplémentaires, des coûts supérieurs pour assumer les services ou de la sous-estimation des coûts de programmes initiaux.

Politiques nouvelles ou améliorées

L'adoption de programmes nouveaux ou de modifications aux programmes existants peut également entraîner une hausse des dépenses globales de programmes. Dans certains cas, les nouvelles initiatives n'ont pas d'effet négatif sur le déficit, et peuvent même accroître les recettes, ce qui compense largement l'incidence sur les dépenses de programmes.

États d'urgence

Parfois, des situations entièrement indépendantes de la volonté du gouvernement font augmenter les coûts. Il s'agit entre autres de désastres naturels (tremblements de terre, tornades) et de guerres, par exemple. Ces situations peuvent entraîner des coûts ponctuels ou permanents élevés qui n'ont pas été prévus au dépôt du budget.

Valeur des actifs à l'aliénation

La valeur d'un actif peut avoir changé depuis le moment où le gouvernement l'a acquis. Si elle est inférieure au montant que le gouvernement reçoit à la vente du bien, le produit net est considéré comme une recette budgétaire. Toutefois, si la valeur est supérieure au montant que le gouvernement perçoit, la «perte» sera imputée aux dépenses de programmes, ce qui aura pour effet de les augmenter.

Événements antérieurs à la période d'encadrement financier (avant 1991-92)

La révision des données relatives aux exercices antérieurs à l'encadrement financier projeté pourrait entraîner une hausse inattendue des dépenses au cours de la période visée par le plan. Le gouvernement devrait alors compenser pendant l'année en cours l'insuffisance des paiement effectués dans le passé. De plus, les tribunaux pourraient exiger que des versements soient effectués relativement à des événements survenus avant 1991-92, ou résultant de programmes qui ont pris fin avant 1991-92.

Lorsque l'on examine les facteurs qui influent sur les dépenses de programmes, de même que les divers changements structurels mis en place par le gouvernement depuis 1984, il a été décidé de limiter strictement le nombre d'exceptions aux plafonds des dépenses. Ainsi, le gouvernement propose qu'un nombre limité d'imprévus échappe aux plafonds des dépenses:

1. **Les états d'urgence**: Les dépenses pourront dépasser les plafonds imposés en cas de sinistre ou de force majeure. Le projet de loi exempte des plafonds des autorisations de dépenser les dépenses subies lors d'états d'urgence décrétés par le gouverneur en conseil. Il est impossible de prévoir avec certitude les dépenses attribuables à des circonstances d'urgence.

2. **Valeur des biens à l'aliénation**: Le gouvernement a proposé une loi visant la création du Compte de service et de réduction de la dette. Les recettes nettes de la taxe sur les produits et services (soit après déduction des remboursements et ristournes applicables), les contribuations versées par des Canadiens pour la réduction du déficit et les recettes nettes de la privatisation, seraient versées à ce compte. Ceci permettrait d'assurer que ces fonds seront utilisés directement pour la réduction du déficit et ne seront pas réaffectés au financement de nouvelles dépenses de programmes. Toutefois, s'il est vrai que les recettes nettes de la privatisation seront versées au Compte de service et de réduction de la dette, les pertes éventuellement subies ne seront pas débitées de ce Compte, mais plutôt comptabilisées comme dépenses de programmes. Il est prévu dans l'avant-projet de loi que les pertes nettes reliées à la valeur des actifs au moment de l'aliénation ne seront pas assujetties aux plafonds des dépenses.

3. **Programmes autofinancés**: Bon nombre de programmes sont en grande partie financés par le prélèvement de primes ou de droits. Il s'agit entre autres du compte d'assurance-chômage, du régime d'assurance du revenu brut et de la caisse de réassurance-récolte. Conformément aux principes comptables du gouvernement, les dépenses subies dans le cadre de ces programmes sont considérées comme des dépenses de programmes, et les primes ou droits perçus

sont versés aux recettes budgétaires. Ces programmes font l'objet d'une vérification annuelle et renferment des dispositions particulières pour le rajustement des primes en vue d'obtenir un éventuel équilibre entre les recettes et les dépenses.

Le gouvernement propose d'exempter des plafonds de dépenses de programmes l'incidence sur le déficit des dépenses supérieures ou inférieures aux prévisions des programmes autofinancés, puisque ces derniers comportent déjà des mécanismes de compensation à cet égard. Par exemple, en vertu de l'article 48 de la Loi sur l'assurance-chômage, la Commission de l'emploi et de l'immigration doit fixer annuellement le taux des primes des employés et des employeurs de manière à ce qu'elles suffisent à défrayer les coûts des employés et des employeurs et à ce que tout excédent ou déficit cumulatif soit réduit ou supprimé avant la fin de l'année. Ainsi, avec le temps, l'incidence du programme d'assurance-chômage sur le déficit est neutre, même si pour une année donnée il contribue à l'augmenter ou à le réduire. Les dépenses supérieures aux prévisions des programmes autofinancés ne seront pas considérées comme des infractions aux plafonds des autorisations de dépenser. Par contre, les plafonds des autorisations de dépenser seront redressés pour éliminer l'effet des crédits non épuisés des programmes autofinancés. Ainsi, ces crédits ne pourront compenser les dépenses excédentaires d'autres programmes.

4. **Initiatives de saine gestion**: Le gouvernment estime qu'il ne faut pas que la loi proposée sur le contrôle des dépenses nuise aux initiatives positives de nature à améliorer l'efficacité de la gestion et à réduire le déficit. L'amélioration d'un service assuré par l'État, ayant pour incidence de faciliter le recouvrement d'une plus grande partie du coût global du service est un exemple de telles initiatives.

   Dans le cas d'un certain nombre de programmes, le gouvernement impose des droits précis aux utilisateurs, de façon à récupérer tout ou partie des coûts. Les recettes du recouvrement des coûts proviennent principalement des droits découlant de la vente de licences, de services et de permis. Les recettes recouvrant la totalité ou la plus grande partie du coût d'un programme sont déduites des dépenses qui ont engendré les recettes et, par conséquent, font diminuer les dépenses de programmes globales. Cependant, si le recouvrement des coûts n'est pas complété, les fonds seront classés comme recettes non fiscales et, donc, à titre de recettes budgétaires. Celles-ci ne réduisent pas le niveau des dépenses.

   Depuis 1984, le gouvernement a augmenté considérablement le nombre d'initiatives de recouvrement des coûts et a récemment adopté des mesures visant à inciter les ministères à rechercher plus activement les occasions de recouvrer les coûts. À l'heure actuelle, les ministères reçoivent du financement supplémentaire s'ils peuvent prouver qu'ainsi ils augmenteront leurs recettes globales.

L'avant-projet de loi prévoit que les dépenses supplémentaires reliées à des initiatives de saine gestion qui mènent directement à une réduction nette du déficit ne seront pas assujetties aux limites des dépenses. Les initiatives de ce genre doivent être évaluées et approuvées par le Conseil du Trésor qui veillera à ce que les critères prévus par la loi sur les limites de dépenses soient observés.

5. **Événements antérieurs à 1991-92**: La loi proposée sur le contrôle des dépenses fixe les plafonds pour la période des cinq exercices compris entre 1991-92 et 1995-96. Cependant, les événements antérieurs à 1991-92 pourraient se traduire par une hausse inattendue des dépenses au cours de la période précitée. Par exemple, en raison du financement de certains programmes en fonction d'une formule, les paiements pour un exercice donné ne sont clos que longtemps après. En effet, les données pour le financement des programmes établis et les programmes de péréquation peuvent être révisées jusqu'à trois ans après l'année visée. En outre, des jugements rendus par les tribunaux relativement à des programmes en vigueur avant 1991-92 pourront également entraîner l'augmentation de dépenses qui auront été prévues pour la période allant de 1991-92 à 1995-96.

   L'avant-projet de loi prévoit que les dépenses supérieures aux prévisions pour la période de 1991-92 à 1995-96 résultant d'événements antérieurs à 1991-92 ne seront pas assujetties à la loi sur les limites des dépenses. Les rajustements de ce genre se font selon les circonstances et ne peuvent être prévus.

L'avant-projet de loi prévoit donc un nombre restreint d'exonérations, qui pourraient donner lieu à des rajustements des limites de dépenses. Toutefois, si les autres objectifs financiers du gouvernement – des besoins financiers nuls en 1994-95 et des réductions du ratio de la dette au PIB – n'étaient pas observés en raison de l'incidence de ces exemptions, de nouvelles réductions des dépenses de programmes pourraient devoir être appliquées.

COMPARAISON AVEC LES LOIS AUX ÉTATS-UNIS

Depuis 1985, les États-Unis exercent une forme quelconque de contrôle sur leur déficit ou leurs dépenses. Cette année-là, le gouvernement a adopté la loi dite *Balanced Budget and Emergency Deficit Act* of 1985 (mieux connue sous le nom de Gramm-Rudman-Hollings ou la loi G-R-H). La loi G-R-H cherchait à restreindre la croissance des déficits en imposant des objectifs obligatoires en matière de déficit. De plus, elle établissait la procédure de règlement des impasses entre le Congrès et le Président si l'objectif n'était pas atteint au moment de l'exercice budgétaire d'une année. La loi G-R-H ne constituait pas un moyen efficace de maîtriser le déficit des États-Unis en grande partie parce qu'elle renfermait des échappatoires considérables et que des modifications ont été apportées aux dispositions d'origine. Le déficit réel a dépassé l'objectif imposé par la loi pour quatre des cinq années pendant lesquelles la loi G-R-H a été en vigueur.

En octobre 1990, le Congrès a adopté la loi dite *Budget Enforcement Act*, ou loi sur l'application des mesures budgétaires, qui proroge la loi G-R-H et la révise considérablement. Cette loi fait passer l'accent des objectifs en matière de déficit au contrôle des dépenses. Ses principales caractéristiques sont les suivantes:

- elle permet de faire tous les rajustements rendus nécessaires par les répercussions de l'évolution de l'économie sur les programmes obligatoires;
- elle fixe un plafond pécunier, au cours des exercices de 1991-93, sur toutes les autres composantes de dépenses discrétionnaires (intérêt sur la dette publique non compris), assorti de limites sur chacune de trois catégories (défense, internationales et intérieures), mais permet d'effectuer des rajustements à ces composantes en fonction de l'inflation;
- elle prévoit la compensation des nouvelles initiatives de politique, relativement aux programmes obligatoires aussi bien qu'aux programmes discrétionnaires, par la réduction des dépenses ou l'augmentation des impôts, ou encore les deux à la fois; et
- elle exige que toute réduction du fisc soit compensée de manière à éviter que le déficit ne se détériore.

L'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses comporte moins d'exemptions que la loi sur l'application des mesures budgétaires et est sensé exercer sur les dépenses un contrôle plus rigoureux. À cet égard, le projet de loi sur le contrôle des dépenses proposé au Canada diffère de la loi américaine sous plusieurs grands angles:

1. **Évolution de l'économie**: La loi proposée sur le contrôle des dépenses prévoit qu'à l'exception des programmes autofinancés, les dépenses plus élevées que prévu liées à l'évolution des conditions économiques, y compris la hausse de l'inflation, seront compensées si l'évolution de la situation économique entraîne le dépassement des plafonds de dépenses. Pour sa part, la *Budget Enforcement Act* prévoit que les plafonds fixés pour les dépenses discrétionnaires soient rajustés en permanence en fonction de l'inflation. Dans le cas des programmes obligatoires, toutes les augmentations de dépenses dues à l'évolution de la situation économiques sont exonérées.

2. **Nouvelles politiques**: La loi proposée sur le contrôle des dépenses prévoit que toutes les nouvelles politiques, à l'exception de celles qui ont trait aux programmes autofinancés, seront financées à même les limites de dépenses fixées : les impôts ne peuvent être augmentés pour financer de nouvelles initiatives. Or, la *Budget Enforcement Act* prévoit que de nouvelles initiatives puissent être financées par l'augmentation des impôts, pourvu que la chose n'ait pas de répercussions négatives sur le déficit. De même, toute réduction du fisc doit être compensée dans la mesure de leur incidence sur le déficit, tandis que la loi proposée sur le contrôle des dépenses ne comporte aucune disposition du genre.

CONCLUSION

Le gouvernement a prouvé, depuis 1984-85, qu'il peut contrôler ses dépenses de programmes. La structure de dépenses en vigueur aujourd'hui diffère considérablement de celle qui existait en 1984-85, et le contrôle des dépenses de programmes est le facteur qui a le plus contribué à la baisse du déficit au cours des six dernières années. La loi proposée sur le contrôle des dépenses va dans le sens du progrès accompli jusqu'à présent et complète le Plan de contrôle des dépenses adopté avec le budget de février 1990 et prolongé avec le budget de février 1991.

Quoique la loi proposée sur le contrôle des dépenses ne soit pas de nature révolutionnaire, mais plutôt «évolutionnaire», elle représente un nouveau défi pour le gouvernement et pour les Canadiens. Il faudra prendre des décisions sur nos priorités pour être en mesure de respecter les limites imposées au pouvoir de dépenses par cette loi.

Il est important que les Canadiens comprennent pleinement les répercussions de cette loi. Le gouvernement demande donc au Comité permanent des finances d'examiner la loi proposée sur le contrôle des dépenses et de consulter les Canadiens. Le gouvernement répondra aux recommandations du comité et déposera au Parlement un projet de loi définitif à l'automne.

Loi sur le contrôle des dépenses publiques

1. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«dépense»
"expenditure"

«dépense» Frais liés aux dépenses budgétaires pour un exercice, agissant sur le déficit ou l'excédent du fédéral pour l'exercice et mentionnés dans les comptes publics pour cet exercice.

«dépenses des programmes»
"program spending"

«dépenses des programmes» Total des dépenses effectuées par le fédéral au cours d'un exercice, à l'exclusion des coûts afférents au service des dettes contractées par le fédéral sous le régime d'une loi portant pouvoir emprunt.

«état d'urgence»
"emergency"

«état d'urgence» Situation de crise déclarée être, par décret du gouverneur en conseil, un état d'urgence pour l'application de la présente loi et causée par un événement – sécheresse, tremblement de terre, incendie, inondation, tempête, acte d'intimidation ou de coercition, menace envers la sécurité du Canada, usage, effectif ou réel, de la force ou de la violence, guerre, conflit armé, accident ou autre concours de circonstances – d'une gravité telle, ou dont les effets sur la vie humaine, les biens matériels, l'environnement ou l'économie du Canada ou d'une de ses régions sont d'une gravité telle, qu'il constitue un sujet de préoccupation nationale sérieuse.

«exercice»
"fiscal year"

«exercice» Exercice du fédéral.

«exercice déterminé»
"controlled fiscal year"

«exercice déterminé» Exercice mentionné dans la définition de «plafond des dépenses».

«fédéral»
"government"

«fédéral» Le gouvernement du Canada ou l'État.

«plafond des dépenses»
"spending limit"

«plafond des dépenses» Correspond, pour les exercices ci-après, aux montants suivants :

a) 1991-1992 : 115 800 000 000 $;

b) 1992-1993 : 119 650 000 000 $ moins les sommes affectées à cet exercice en application du paragraphe 4(4);

c) 1993-1994 : 122 800 000 000 $ moins les sommes affectées à cet exercice en application du paragraphe 2(3) ou 4(4);

d) 1994-1995 : 126 450 000 000 $ moins les sommes affectées à cet exercice en application du paragraphe 2(3) ou 4(4);

e) 1995-1996 : 130 600 000 000 $ moins les sommes affectées à cet exercice en application du paragraphe 2(3) ou 4(4).

«programme autofinancé»
"self-financing program"

«programme autofinancé» Programme du fédéral dont les dépenses sont portées au débit de quelque compte, caisse, fonds ou régime figurant à l'annexe.

2. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (4), le ministre des Finances ne peut présenter le budget d'un exercice déterminé qui prévoit un dépassement du plafond des dépenses pour un exercice déterminé quelconque.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), les dépenses des programmes pour un exercice déterminé, proposées dans le budget de l'exercice, sont réputées ne pas comprendre les sommes suivantes :

a) la somme représentant une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour l'exercice qui est justifiée de la manière prévue à l'article 3 et indiquée dans le budget;

b) la somme représentant une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour l'exercice, qui découle de la révision des données visant soit une période se terminant avant le 1er avril 1991, soit un jour antérieur à cette date et qui est indiquée dans le budget;

c) la somme, indiquée dans le budget, qu'il est proposé de dépenser au cours de l'exercice en application ou en règlement d'un jugement rendu à l'égard d'une réclamation découlant d'un programme qui était en application avant le 1er avril 1991.

(3) Peut être présenté le budget d'un exercice déterminé qui prévoit des dépenses des programmes pour l'exercice dépassant le plafond des dépenses pour cet exercice et qui affecte l'excédent aux exercices suivants dans les proportions déterminées par le ministre des Finances et annoncées dans le budget. Le plafond des dépenses de chaque exercice déterminé suivant est alors réduit de la partie de l'excédent qui y est ainsi affectée.

(4) Peut être présenté le budget d'un exercice déterminé qui propose des modifications à la présente loi visant à augmenter le plafond des dépenses pour un exercice déterminé donné et qui prévoit des dépenses des programmes pour l'exercice donné dépassant le plafond des dépenses fixé par la présente loi mais non celui qui serait applicable si les modifications proposées étaient en vigueur.

3. (1) Pour l'application de la présente loi, la somme représentant une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour un exercice correspond à l'excédent éventuel du total visé à l'alinéa a) sur le total visé à l'alinéa b) :

a) le total des dépenses prévues du programme pour l'exercice selon le budget de cet exercice;

b) le total des dépenses prévues du programme pour l'exercice 1991-1992 selon le budget de cet exercice.

(2) Pour l'application du présent article, la somme représentant une augmentation de recettes prévues relative à un programme particulier pour un exercice correspond à l'excédent éventuel du total visé à l'alinéa a) sur le total visé à l'alinéa b) :

a) le total des recettes prévues du fédéral afférentes à l'application du programme au cours de l'exercice, selon le budget de cet exercice;

b) le total des recettes prévues du fédéral afférentes à l'application du programme au cours de l'exercice 1991-1992, selon le budget de cet exercice.

(3) Pour l'application de la présente loi, la somme représentant une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour un exercice est liée à la somme représentant une augmentation de recettes prévues relative au programme pour l'exercice s'il est raisonnable de s'attendre à ce que l'augmentation de recettes ne se produise pas si l'augmentation de crédits n'est pas autorisée.

(4) Pour l'application de la présente loi, une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour un exercice est justifiée si le Conseil du Trésor est convaincu qu'elle est liée à une augmentation de recettes prévues relative au programme pour l'exercice et si la somme représentant l'augmentation de recettes prévues dépasse celle représentant l'augmentation de crédits.

4. (1) Pour l'application de la présente loi, l'excédent des dépenses pour un exercice déterminé correspond au plus élevé de zéro et du montant obtenu par la formule suivante :

$$(A - B) - (C - D + E)$$

où :

A représente les dépenses des programmes pour l'exercice;

B le total des montants suivants :

a) les dépenses de l'exercice qui sont directement liées à un état d'urgence,

b) les dépenses excédentaires pour l'exercice liées aux programmes autofinancés,

c) les dépenses excédentaires pour l'exercice liées à des programmes particuliers et justifiées de la manière prévue à l'article 7,

d) les dépenses excédentaires pour l'exercice liées à des programmes particuliers et découlant de la révision des données visant soit une période se terminant avant le 1er avril 1991, soit un jour antérieur à cette date,

e) les sommes dépensées au cours de l'exercice en application ou en règlement de jugements rendus à l'égard de réclamations découlant de programmes qui étaient en application avant le 1er avril 1991,

f) en cas de vente d'actions du capital actions d'une société d'État, ou d'une société qui était une société d'État ou qui la remplace, ayant lieu au cours de l'exercice, le total des montants représentant chacun l'excédent éventuel de la valeur des actions selon les comptes du Canada immédiatement avant la vente sur la somme éventuelle reçue au cours de l'exercice par le fédéral en contrepartie de la vente,

g) en cas de liquidation d'une société d'État ou d'une société qui était une société d'État ou qui la remplace, le total des montants représentant chacun l'excédent éventuel de la valeur des actions de la société, ou de la participation du fédéral dans cette société, selon les comptes du Canada à la fin de l'exercice précédant le début de la liquidation sur la somme éventuelle reçue, au cours de l'exercice, par le fédéral lors de la liquidation;

C le plafond des dépenses applicable à l'exercice;

D le total des dépenses sous-utilisées pour l'exercice liées aux programmes autofinancés;

E soit le total des plafonds des dépenses inutilisés antérieurement à l'exercice calculé en application de l'article 8, soit la partie de ce total déterminée par le ministre des Finances.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), les dépenses des programmes pour un exercice déterminé sont réputées ne pas comprendre les sommes suivantes :

a) la somme dépensée en rapport avec une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour l'exercice, justifiée de la manière prévue à l'article 3 et indiquée dans le budget de l'exercice;

b) la somme dépensée en rapport avec une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour l'exercice, qui découle de la révision des données visant soit une période se terminant avant le 1er avril 1991, soit un jour antérieur à cette date et qui est indiquée dans le budget de l'exercice.

(3) Est publiée, dans les comptes publics d'un exercice déterminé, une déclaration du ministre des Finances qui porte sur l'observation de la présente loi au cours de l'exercice et qui indique, le cas échéant, l'excédent des dépenses.

(4) Tout excédent des dépenses mentionné dans les comptes publics d'un exercice déterminé est affecté, au plus tard lors de la présentation du budget subséquent, aux exercices déterminés suivants dans la proportion déterminée par le ministre des Finances. Le plafond des dépenses de chaque exercice suivant est alors réduit de la partie de l'excédent qui y est ainsi affectée.

(5) La déclaration publiée dans les comptes publics d'un exercice déterminé énumère les montants dont il est tenu compte, pour l'exercice, dans le total visé à l'élément B de la formule figurant au paragraphe (1) ainsi que le montant, pour l'exercice, visé à l'élément E de cette formule.

5. (1) Pour l'application de la présente loi, les dépenses excédentaires pour un exercice liées à un programme autofinancé correspondent à l'excédent éventuel du total visé à l'alinéa a) sur le total visé à l'alinéa b) :

a) le total des dépenses du programme pour l'exercice;

b) le total des dépenses prévues selon le budget de l'exercice.

(2) Lorsqu'une dépense excédentaire pour un exercice déterminé liée à un programme autofinancé a été prévue, le ministre chargé d'appliquer ce programme ou le ministre des Finances dépose à la Chambre des communes, au cours de l'exercice suivant mais avant la présentation du budget subséquent, une déclaration indiquant le montant de la dépense et les modalités prévues par loi ou règlement pour neutraliser au cours des exercices suivants l'effet de la dépense excédentaire sur le déficit ou l'excédent du fédéral pour l'exercice donné.

6. Pour l'application de la présente loi, les dépenses sous-utilisées pour un exercice liées à un programme autofinancé correspondent à l'excédent éventuel du total visé à l'alinéa a) sur le total visé à l'alinéa b) :

a) le total des dépenses prévues du programme selon le budget de l'exercice;

b) le total des dépenses du programme pour l'exercice.

7. (1) Pour l'application de la présente loi, les dépenses excédentaires pour un exercice liées à un programme particulier correspondent à l'excédent éventuel du total visé à l'alinéa a) sur le total visé à l'alinéa b) :

a) le total des dépenses du programme pour l'exercice;

b) le total des dépenses prévues du programme selon le budget de cet exercice.

(2) Pour l'application du présent article, la somme représentant une augmentation de crédits relative à un programme particulier pour un exercice correspond à l'excédent éventuel du total visé à l'alinéa a) sur le total visé à l'alinéa b) :

a) le total des recettes du fédéral afférentes à l'application du programme au cours de l'exercice;

b) le total des recettes prévues du fédéral afférentes à l'application du programme au cours de l'exercice, selon le budget de cet exercice.

(3) Pour l'application de la présente loi, les dépenses excédentaires afférentes à un programme particulier pour un exercice sont liées à une augmentation de recettes relative au programme pour l'exercice s'il peut être démontré de façon acceptable que l'augmentation de recettes ne se serait pas produite sans les dépenses excédentaires.

(4) Pour l'application de la présente loi, une dépense excédentaire afférente à un programme particulier pour un exercice est justifiée si le Conseil du Trésor est convaincu qu'elle est liée à une augmentation de recettes relative au programme pour l'exercice et si la somme représentant l'augmentation de recettes dépasse celle représentant la dépense excédentaire.

8. Pour l'application de la présente loi, le total des plafonds des dépenses inutilisés antérieurement à un exercice déterminé correspond au plus élevé de zéro et du montant obtenu par la formule suivante :

$$F - (G - H + I) - J$$

où :

F représente le total des plafonds des dépenses pour les exercices déterminés antérieurs;

G le total des dépenses des programmes pour les exercices déterminés antérieurs;

H le total des montants représentant chacun le total visé à l'élément B de la formule figurant au paragraphe 4(1) pour un exercice déterminé antérieur;

I le total des montants représentant chacun le total visé à l'élément D de la formule figurant au paragraphe 4(1) pour un exercice déterminé antérieur;

J le total des montants représentant chacun le montant visé à l'élément E de la formule figurant au paragraphe 4(1) pour un exercice déterminé antérieur.

9. Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier l'annexe :

a) soit en y ajoutant le nom de quelque compte, caisse, fonds ou régime institué par une loi fédérale et dont les coûts sont récupérables en vertu d'une loi ou d'un règlement;

b) soit en en retranchant le nom de quelque compte, caisse, fonds ou régime qui a cessé d'exister ou dont les coûts ont cessé d'être récupérables en vertu d'une loi ou d'un règlement.

10. Les dispositions de la présente loi l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit, sauf indication contraire expresse dans cette dernière.

Annexe

Fonds autofinancés

1. Compte d'assurance-chômage
2. Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest
3. Caisse de réassurance-récolte
4. Comptes de stabilisation des produits agricoles
5. Régime universel
6. Régime d'assurance des bateaux de pêche
7. Compte de réassurance de la responsabilité nucléaire
8. Compte d'indemnisation placement
9. Fonds d'assurance de biens-fonds
10. Compte supplémentaire de l'assurance-maladie
11. Caisse d'indemnisation

NOTES EXPLICATIVES

1. Cet article donne la définition de certaines expressions utilisées dans l'avant-projet.

2. (1) Ce paragraphe limite les dépenses que les budgets des exercices 1991-1992 à 1995-1996 pourront prévoir.

(2) Ce paragraphe exclut certaines dépenses prévues des limites imposées aux propositions budgétaires en vertu du paragraphe (1). Il s'agit des augmentations de dépenses qui donnent lieu à des augmentations équivalentes ou supérieures de recettes, des dépenses découlant de la mise à jour de renseignements désuets et des dépenses engagées en vue d'appliquer ou de régler des jugements découlant de programmes qui étaient applicables avant le 1er avril 1991. Toutes ces sommes devront être mentionnées dans le budget.

(3) Ce paragraphe permet de présenter un budget qui prévoit des dépenses supérieures au plafond applicable, à condition que les plafonds applicables aux exercices suivants soient réduits en conséquence.

(4) Ce paragraphe permet de présenter un budget qui prévoit des dépenses supérieures au plafond applicable, à condition qu'il y soit également proposé de modifier la Loi afin d'augmenter ce plafond pour tenir compte de ces dépenses.

3. Cet article permet de calculer les augmentations de crédits et de reconnaître celles qui sont justifiées du fait qu'elles servent à augmenter les recettes d'un montant supérieur. Les augmentations justifiées seront exclues du plafond des dépenses prévu au paragraphe 2(2).

4. (1) Ce paragraphe permet de déterminer s'il y a eu dépassement du plafond des dépenses au cours d'un exercice.

(2) Ce paragraphe exclut certains montants du calcul de l'excédent des dépenses pour un exercice.

(3) Ce paragraphe prévoit qu'une déclaration portant sur l'existence ou l'absence d'un excédent des dépenses pour un exercice et indiquant, le cas échéant, le montant de cet excédent doit être publiée dans les comptes publics de l'exercice.

(4) Ce paragraphe porte sur l'obligation, en cas de dépassement du plafond des dépenses au cours d'un exercice, de réduire les plafonds applicables aux exercices suivants et d'annoncer cette réduction dans le budget subséquent une fois l'excédent des dépenses mentionné dans les comptes publics.

(5) Ce paragraphe porte sur l'obligation d'indiquer dans les comptes publics d'un exercice les montants qui servent à déterminer s'il y a eu dépassement du plafond des dépenses pour l'exercice et, le cas échéant, le montant de ce dépassement.

5. (1) Ce paragraphe permet de déterminer les dépenses excédentaires liées aux programmes autofinancés. Ces sommes entrent dans le calcul de l'excédent des dépenses prévu au paragraphe 4(1).

(2) Ce paragraphe oblige le ministre chargé d'appliquer un programme autofinancé ou encore le ministre des Finances à déposer à la Chambre des communes une déclaration concernant les dépenses excédentaires liées au programme pour un exercice et à indiquer par quel processus leur effet sera neutralisé.

6. Cet article permet de déterminer les dépenses sous-utilisées liées aux programmes autofinancés. Ces sommes entrent dans le calcul de l'excédent des dépenses prévu au paragraphe 4(1).

7. Cet article permet de déterminer les dépenses excédentaires liées aux programmes et d'identifier celles qui sont justifiées du fait qu'elles découlent d'une augmentation supérieure de recettes. Ces sommes entrent dans le calcul de l'excédent des dépenses prévu au paragraphe 4(1).

8. Cet article permet de déterminer le total des plafonds des dépenses inutilisés.

9. Cet article autorise le gouverneur en conseil à modifier la liste des programmes autofinancés figurant à l'annexe.

10. Cet article prévoit que les dispositions de la Loi l'emportent sur les dispositions incompatibles d'autres lois.